

## INTERVENTIE VAN MW. MR. Y.E. SCHUURMANS\*

Toen ik de uitnodiging voor deze studiedag ontving, ging ik met belangstelling op zoek naar de spreker die 'de regiefunctie van de rechter' vanuit bestuursrechtelijk perspectief zou belichten. Helaas vond ik die niet, maar dat verbaasde niet direct. Het is niet zonder meer vanzelfsprekend dat ook in het bestuursrecht aandacht bestaat voor die regiefunctie.

Van origine is de bestuursrechter een actieve rechter, die over vele onderzoeksbevoegdheden beschikt en de feiten kan aanvullen. Het proces is laagdrempelig en kent bijvoorbeeld geen wettelijke bewijsregels. In een dergelijk systeem met weinig formele regels is nauwelijks regie vereist, zo zou men kunnen denken. Of: de bestuursrechter is actief en stelt zelf onderzoek in, waardoor zijn regie vanzelfsprekend is. Beide antwoorden komen echter niet (meer) met de werkelijkheid overeen. Sinds de invoering van de Awb is het bestuursrechtelijke proces opgeschoven in de richting van een partijenproces. De grenzen van de omvang van het geding zijn steeds strakker getrokken. De rechter toetst in beginsel enkel aan de hand van de door eiser aangevoerde gronden. Daarnaast wordt verwacht dat partijen spontaan het benodigde bewijs leveren. De rechter geeft geen bewijsopdrachten en geeft geen eenduidige reactie op bewijsaanboden. Partijen hebben daardoor een zeer grote procesverantwoordelijkheid gekregen.

Uit de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht is naar voren gekomen dat die toegenomen procesverantwoordelijkheid roept om meer sturing door de bestuursrechter.<sup>1</sup> In het onderzoek naar de feitenvaststelling in beroep kwamen wij diverse aandachtspunten tegen. De sectoren bestuursrecht van de rechtbanken werken 'zittingsgericht'. Dat betekent dat een zaak op de zitting wordt geplaatst en dat een korte periode voorafgaand aan die zittingsdatum de processtukken worden bestudeerd. Dat kan variëren van vier weken tot een enkele week. Door die korte voorbereidingstijd is er in beginsel geen tijd voor vooronderzoek en kan aan partijen geen instructie worden gegeven. Na de zitting wordt het onderzoek in beginsel gesloten en is het niet mogelijk om nog nadere stukken in te dienen. Dat betekent dat partijen zelfstandig en spontaan de juiste gronden en de juiste bewijsmiddelen voor-

---

\* Mr. Y.E. Schuurmans is universitair docent bij de afdeling Staats- en bestuursrecht, Universiteit Leiden en was als onderzoeker betrokken bij de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht, deelrapport *Feitenvaststelling in beroep*.

<sup>1</sup> Zie de deelrapporten B.J. Schueler, J.K. Drewes e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007 en T. Barkhuysen, L.J.A. Damen e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

afgaand aan de zitting moeten aanvoeren. Aan de verschillende procesdeelnemers hebben wij gevraagd of zij problemen ervaren met deze wijze van procesvoering en feitenvaststelling. Bestuursrechters gaven aan in het algemeen weinig onvrede te hebben. Ook vertegenwoordigers van bestuursorganen waren relatief positief. Wel wezen zij erop dat het soms lastig te voorspellen is waar de zitting over gaat. Regelmatig worden op zitting bijzonder gedetailleerde vragen gesteld die men niet direct verwachtte. Zou de rechtbank hen daar vooraf van in kennis hebben gesteld, dan zouden zij die vragen beter hebben kunnen beantwoorden. De grootste problemen vonden wij echter aan de kant van eisers. Zij gaven regelmatig aan dat zij verwachten dat het proces met de zitting een aanvang nam. Dat is het eerste moment waarop de onafhankelijke rechter naar hun zaak kijkt en zal bezien of hun beroep kans van slagen maakt. Dat in werkelijkheid de zitting het sluitstuk is van de gehele procedure, was hen niet steeds duidelijk. Daardoor wordt de uitspraak regelmatig als een verrassing ervaren. Eisers lezen in de uitspraak terug dat zij een bepaalde stelling niet aannemelijk hebben gemaakt, zonder dat zij zich ervan bewust waren dat die taak hen toekwam. De communicatie voorafgaand aan en op de zitting tussen rechter en partijen is beperkt.

Dat partijen meer behoefte hebben aan regie door de rechter, is inmiddels duidelijk geworden. Minder duidelijk is welk gevolg aan deze constatering moet worden gegeven. Met de resultaten van het onderzoek ben ik bij verschillende rechtbanken geweest. De discussie die het onderzoek onder bestuursrechters oproept is tweeledig. Enerzijds wordt gediscussieerd over de vorm waarin de regie moet worden gegoten. Dient het rechterlijk vooronderzoek weer te herleven? Moet ook in het bestuursrecht een comparitie worden gehouden teneinde partijen te instrueren?<sup>2</sup> Of verdient het aanbeveling de zaak gewoon op zitting te brengen en later eventueel het onderzoek te heropenen? De laatste jaren is veel ingezet op het bekorten van de doorlooptijd van het beroep. Dat – gewaardeerde – resultaat wil men niet zomaar prijsgeven ten behoeve van meer regie. Dat stelt vervolgens de vraag aan de orde wie de zaken gaat selecteren die voor meer instructie in aanmerking komen en op welke wijze dat gaat geschieden. De organisatie van het bestuursrechtelijk proces staat daardoor in de schijnwerpers.

Anderzijds wordt een meer principiële discussie gevoerd. Moet de eiser daadwerkelijk zo bij de hand worden genomen? Een deel van de rechters vindt voor zichzelf geen rol weggelegd om 'gratis rechtshulp' te verlenen. 'Doen partijen een bewijsaanbod, dan realiseren zij zelf kennelijk ook wel dat bewijslevering nodig is.' In die opvatting is het primair de verantwoordelijkheid van belanghebbenden om zichzelf van deugdelijke rechtsbijstand te voorzien. Bovendien bestaat de angst zich als rechter te veel in de rechtsstrijd te mengen en door regievoering het geschil inhoudelijk te beïnvloeden. Die angst wordt versterkt doordat daardoor potentieel ook de positie van derde-belanghebbenden kan worden getroffen. Als je de ene belanghebbende

---

2 Ook als een comparitie wordt belegd, moet in het bestuursrecht altijd nog een zitting worden gehouden, tenzij partijen toestemming geven de zitting achterwege te laten, art. 8:57 Awb.

meer regie geeft, opdat deze zijn stelling aannemelijk kan maken, dan gaat dat ten koste van de positie van overige belanghebbenden (of het algemeen belang). Daarnaast geeft een deel van de rechters aan soms lastig de gevolgen van de regie te kunnen overzien. Men wil voorkomen dat men in een latere fase van het geding terug moet komen op eerder gegeven aanwijzingen. En wil je dat voorkomen, dan moet je weer meer tijd in de zaak steken.

De vandaag gehouden discussie over de regiefunctie van de rechter in het civiele geding is ook voor het bestuursrecht bijzonder interessant. De regie die de civiele rechter voert, wordt niet direct in verband gebracht met een gevaar voor aantasting van de rechterlijke onpartijdigheid. Is er grond om in het bestuursrecht en het civiele recht hier uiteenlopend over te denken? Wanneer wordt in het civiele geding een zaak klaar geacht voor een comparitie en kan het bestuursrecht wat leren van gehanteerde selectiemethoden? Het bestuursprocesrecht kan voor het civiele geding weer een interessante vergelijking opleveren wanneer men de behoefte aan regie bij onverplichte procesvertegenwoordiging nader doordenkt. Zo kwam in ons feitenvaststellingsonderzoek naar voren dat partijen mét procesvertegenwoordiging beter slagen in bewijslevering dan partijen zonder die bijstand. Partijen zonder deskundige rechtsbijstand leggen minder geschikt bewijsmateriaal over. Zo werd door hen vrijwel nooit zelfstandig een deskundigenrapport verstrekt.<sup>3</sup> Het voornemen om de zaken met verplichte procesvertegenwoordiging te beperken, stelt als vanzelfsprekend de regiefunctie van de rechter nader ter discussie.

---

<sup>3</sup> T. Barkhuysen, L.J.A. Damen e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 188.